

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Jämlikhetskommissionens betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)

(Ert dnr Fi2020/03418)

Innehåll

Betänkandet av Jämlikhetskommissionen SOU 2020:46 En gemensam angelägenhet – överväganden och förslag	1
Sammanfattning	1
Avsnitt 19.3.1 Asyltiden	3
Avsnitt 19.3.3 Etableringsinsatser för nyanlända vuxna.....	10
Avsnitt 1.3.4 Jämställd integration.....	10
Avsnitt 19.3.5 Ökad statlig finansiering av integration	11
Avsnitt 19.3.6 Arbetskraftsinvandring	12
Övriga synpunkter	20

Sammanfattning

Migrationsverket tillstyrker rekommendationen om att genomföra mottagandeutredningens förslag om ett statligt ansvar för hela asyltiden. Migrationsverket ställer sig därutöver positiv till att rätten till eget boende begränsas. Migrationsverket anser inte att det är troligt att asylsökande kommer avstå helt från eget boende även om de nekas ekonomiskt bistånd. Migrationsverket tillstyrker att utformningen av och nivån på dag-ersättningen för asylsökande utreds så att en större del av de basala behoven täcks av dagersättningen.

Migrationsverket ställer sig positivt till förslaget om matchningsalgoritmer, men anser att samtliga personer som anvisas enligt bosättningslagen, inklusive kvotflyktingar, bör omfattas om förslaget ska få full effekt.

Migrationsverket har inget att erinra mot bedömningen att ingångsavdraget kan förbättra chanserna för utrikes födda att få anställning, men anser det är oklart om det skulle kunna ses som en subventionerad anställning som gör att permanent uppehållstillstånd enligt 17 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen), eller permanent uppehållstillstånd enligt motsvarande reglering i kommande lagstiftning, inte kan beviljas.

Migrationsverket avstyrker att målgruppen för insatsen samhällsorientering utökas till att även omfatta asylsökande. Migrationsverket har inga synpunkter på att information att delta i sfi-utbildning med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstnivå ges till föräldralediga nyanlända invandrare och att informationen ska ingå i samhällsorienteringen inom etableringsprogrammet, men avstyrker rekommendationen att ge sådan information till asylsökande.

Migrationsverket är positivt inställt till att anhöriginvandrare till andra än flyktingar och skyddsbehövande nås av informationen om rätten att delta i samhällsintroduktion och även till förslaget att förtydliga jämställdhetsperspektivet i förordningen om samhällsorientering. Migrationsverket instämmer i bedömningen att hedersnormer och hedersrelaterat våld och förtryck begränsar framför allt många flickors och unga kvinnors livsmöjligheter, men att även pojkar drabbas och att motverka hedersrelaterat våld och förtryck är en jämlikhetsfråga som kommer att vara aktuell under längre tid och att många olika insatser är angelägna.

Migrationsverket har inga synpunkter på att ett utökat statligt ansvar utreds för nyanlända. Det kan behövas en översyn av förordningen som reglerar den statliga ersättningen för nyanlända. Migrationsverket anser att det bör förtydligas vad schablonersättning för nyanlända är avsedd att täcka.

Migrationsverket avstyrker att anställningserbjudandet ska vara bindande då det inte är klarlagt om det är förenligt med svensk rätt och hur det ska tolkas i förhållande till övriga bestämmelser i utlänningslagen. Migrationsverket har inga synpunkter avseende förslaget att inte införa ytterligare straffansvar för arbetsgivaren.

Migrationsverket avstyrker förslaget om sanktionsavgifter i dess nuvarande utformning då frågan inte är tillräckligt analyserad och utredd. Det kan även övervägas om en sådan sanktionsavgift istället lämpligtvis ska hanteras av annan myndighet. Migrationsverket anser att det inte framgår av utredningen hur rättssäkerheten ska garanteras eftersom sanktionsavgiften föreslås utbetalas utan rättslig prövning.

Migrationsverket ställer sig principiellt positiv till att arbetskraftsinvandringen i ökad grad styrs av behoven på svensk arbetsmarknad, men avstyrker föreslaget i dess nuvarande utformning.

Migrationsverket välkomnar förslaget om ökad tillsyn, men ifrågasätter om Migrationsverkets som tillståndsgivande myndighet är lämplig att utöva sådan tillsyn.

Migrationsverket kan inte se att de konkreta framtagna författningsförslagen kommer få någon större påverkan på den ökade ojämlikheten. Det framstår inte som sannolikt att det bara är arbetskraftinvandringen som har lett till ökad ojämlikhet och det kan därmed finnas skäl att se över andra grunder för uppehållstillstånd som inte grundar sig i skyddsskäl och går utöver Sveriges konventionsåtaganden som leder till att personer med kort utbildningsbakgrund och svag förankring på arbetsmarknaden beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

Migrationsverkets yttrande avser i huvudsak de delar av betänkande som rör migration, etablering och till viss del integration och som har direkt, eller i viss mån indirekt, påverkan på Migrationsverkets verksamhet.

Avsnitt 19.3.1 Asyltiden

Rekommendation om att genomföra mottagandeutredningens förslag om statligt ansvar för hela asyltiden, koncentrerat mottagande i centrum där asylutredningen genomförs och ärendesortering utifrån hur omfattande utredningsbehovet är.

Att staten genom Migrationsverket har det generella mottagandeansvaret för asylsökande framgår av 2 och 3 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA). Undantaget gällande mottagandeansvaret är att ensamkommande barn anvisas till kommun enligt 3 § LMA men kommunerna ersätts av staten för sådana kostnader genom statlig ersättning.

Migrationsverket har genom sitt remissvar (1.4.1-2018-20898) till betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22), s.k. mottagandeutredningen, tillstyrkt det alternativa förslaget om ett s.k. statligt spår för mottagande av asylsökande. Migrationsverket tillstyrkte förslaget bl.a. utifrån att förslaget kan effektivisera asylprocessen, skapa ordning och reda i mottagningssystemet, påskynda beslutfattandet och att resurser därmed kan koncentreras till de sökande som behöver dem, men utifrån att de kommunala resurserna kan koncentreras på dem som beviljas uppehållstillstånd och ska stanna i Sverige. Migrationsverket framförde även att ersättningsystemet till kommuner och regioner har brister och behöver ses över.

Betänkandet lyfter särskilt en effektivare asylprövning och en kortare väntetid i asylprocessen som skäl för rekommendationen.

Migrationsverket tillstyrker rekommendationen av ovan givna skäl och då det innebär att Migrationsverket kan nyttja sina resurser mer effektivt. Det innebär att asylprocessen kan påskyndas och att asylsökande i mindre utsträckning uteblir från asylutredningar och andra bokade möten med

Migrationsverket. Resurser som tolkar och offentliga biträden kan nyttjas bättre och ärendesorteringen kan förbättras. Hälsoundersökning och insatser som exempelvis samhällsintroduktion för asylsökande kan effektiviseras och nå fler asylsökande under asyltiden vid ett sådant samlat mottagande.

Ett statligt mottagandeansvar är även av vikt för att tydliggöra att invandringen till Sverige är reglerad och att etablering och bosättning i Sverige är avhängig av ett beviljande av en ansökan om uppehållstillstånd.

Ett sådant mottagande skulle även underlätta återvändandeprocessen.

Migrationsverket anser att barnperspektivet bör beaktas särskilt eftersom ett sådant statligt ansvar för mottagande även skulle omfatta barnfamiljer. Migrationsverket utgår från att mottagandet av ensamkommande barn kommer att vara oförändrat och den nuvarande ordningen med anvisning till kommun enligt LMA och statlig ersättning ska gälla fortsättningsvis.

Brottsförebyggande rådet har i sin rapport Brott och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden under 2018, 2020:16, funnit att studien pekar på att det finns flera riskfaktorer som enskilt och tillsammans ökar risken för brott och brottsutsatthet på kollektiva asylboenden. Vissa grupper som exempelvis kvinnor, barn, HBTQI-sökande och sökande med funktionsnedsättningar kan i vissa fall vara i en extra utsatt situation i anläggningsboende. Detta måste beaktas vid valet av asylboende.

Rekommendation om att den så kallade EBO-lagen bör upphävas. Asylsökande som ordnar egen bostad under asyltiden ska inte ha rätt till dagersättning.

Rätten till eget boende infördes i och med att LMA trädde i kraft år 1994 där rätt till bistånd utökades även för de asylsökande som själva ordnade ett boende utanför förläggning (prop. 1993/94:94, s. 34). Rätten till bistånd blev därmed inte beroende av var den asylsökande bodde. Enligt förarbetena skulle det som i betänkandet benämns som den s.k. EBO-lagen göra att mottagandet av asylsökande skulle präglas i mindre grad av ett omhändertagande och medföra ett utökat eget ansvar för asylsökande där mottagandet skulle organiseras så att det främjade att asylsökande i första hand bodde utanför förläggningssystemet. Förarbetena hänvisade även till samhällsutvecklingen i övrigt där boende på olika institutioner hade minskat och att människor ansågs må bäst när de kunde leva ett vanligt normalt liv. Förarbetena lyfte särskilt fram att eget boende var en mindre kostsam boendeform än boende i förläggning. Det är osäkert i vilken utsträckning minskade kostnader för mottagandet föranledde och påverkade införandet av rätten till eget boende utifrån besparing i de statliga finanserna.

Lagens ambition om ett ökat eget boende har uppnåtts på så sätt att majoriteten av asylsökanden de senaste åren har bott i egna boenden, vilket har lett till minskade utgifter för staten för mottagandet av asylsökande under asyltiden.

Lagen har även lett till trångboddhet, ökad olovlig andrahandsuthyrning, handel med adresser och utsatthet samt mer långsiktiga konsekvenser gällande ojämlikhet som redovisas i utredningen. Asylsökande boende i eget boende som beviljas uppehållstillstånd anvisas inte heller enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen), vilket lett till att inflyttningen till kommunerna i större utsträckning har styrts av var asylsökande bott i eget boende under asyltiden än av fördelningen enligt bosättningslagen.

Migrationsverket noterar att bestämmelserna om eget boende med bibehållen rätt till bistånd infördes för att underlätta integration, möjliggöra en normalisering och minska risken för passivering och isolering från det svenska samhället och att kommissionens förslag om att avskaffa rätten till bistånd för de som bor i eget boende använder samma argument för att motivera ett motsatt förslag.

Det framgår av förarbetena till bestämmelserna om eget boende att dåvarande Utlänningsnämnden ställde sig negativ till reformen eftersom det var viktigt att de asylsökande fanns tillgängliga även efter den grundläggande asylutredningen och att eget boende skulle försvåra verkställigheten av avvsningsbeslut (prop. 1993/94:94, s. 33). Dåvarande Invandrarverket ställde sig tveksam till förslaget utifrån att verket förutsåg att det skulle leda till otydliga ansvarsförhållanden och verket ansåg därför att ett renodlat system med antingen förläggingsboende eller kommunalboende var principiellt att föredra (ibid.).

Utredningen förespråkar genom förslaget den ordning som gällde innan LMA trädde i kraft, på så sätt att asylsökande fortfarande kan bo i eget anordnat boende utanför Migrationsverkets anläggningsboende utan rätt till bistånd, men inte att boende ska anordnas i kommunerna.

Migrationsverket ställer sig positiv till rekommendationen att begränsa rätt till eget boende men vill särskilt påtala att dagens nivå på dagersättning inte har justerats sedan lagen trädde i kraft år 1994 trots att levnadsomkostnaderna har ökat avsevärt under dessa 27 år som passerat sedan dess. Många asylsökande arbetar eller har en anhörig som arbetar under asylprocessen eftersom dagersättningens ersättningsnivå inte justerats utifrån index såsom prisbasbeloppet eller på annat sätt för att kompensera för kostnadsutvecklingen. Därmed har asylsökande blivit mindre beroende av dagersättningen för sin försörjning. Att beviljas undantag från arbetstillstånd under asyltiden har därmed blivit allt viktigare för asylsökande för att kunna arbeta och ha möjlighet till egen försörjning och försörjningen av närstående under asyltiden.

Lagändring och införande av bestämmelserna i 10 a § LMA som trädde i kraft den 1 januari 2020, den s.k. EBO-reformen, som begränsar rätt till dagersättning vid eget boende i vissa utpekade kommundelar har initialt visat sig ha mycket liten effekt på var asylsökande väljer att bo och många asylsökande bosätter sig ändå i dessa områden utan att ansöka om bistånd. Intentionerna bakom lagändringen var att minska segregationen men det står

inte klart vad de långsiktiga konsekvenserna kommer bli av denna lagändring och om intentionerna med EBO-reformen kommer uppnås. Därutöver kan dagersättning sättas ner eller dras in på grund av andra skäl exempelvis om sökande inte medverkar till att klarlägga sin identitet, inte anskaffar resehandlingar eller på annat sätt inte medverkar och försvårar Migrationsverkets utredning av frågan om uppehållstillstånd samt om den asylsökande har egna medel. Det innebär att det finns en andel av de asylsökande som redan saknar rätt till bistånd eller som redan har en lägre nivå av bistånd och förslaget om att nekas rätt till dagersättning och särskilt bidrag vid eget boende kan förväntas få mindre påverkan för dessa grupper.

Utifrån det ovanstående är det inte troligt att nekad rätt till bistånd kommer leda till att asylsökande helt avstår från att bo i ett eget boende trots föreslagen ändring att avskaffa rätt till bistånd vid boende i eget boende. Migrationsverket anser därmed att man bör undersöka andra alternativ än endast nekad dagersättning och särskilt bidrag vid boende i eget boende om ett eget anordnat boende anses bidra till en ökad ojämlikhet i samhället.

Möjligheten för Sverige att begränsa asylsökandes bosättning och rörelsefrihet framgår av mottagandedirektivet¹ vilket måste beaktas.

Migrationsverket vill även påtala att ett utökat statligt ansvar och ett avskaffande av rätt till bistånd vid eget boende förutsätter att Migrationsverket får utökade medelanslag, eftersom det kan förväntas medföra ytterligare kostnader för staten.

Förslag om att ändra lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare så att målgruppen för insatsen utökas till att omfatta även asylsökande.

Migrationsverket avstyrker förslaget eftersom majoriteten av asylsökande sedan några år tillbaka får avslag på sin asylansökan och därför förväntas lämna landet när tidsfrist för frivillig avresa passerat. Förslaget riskerar även att försvåra återvändandeprocessen. För asylsökande är informationen inte heller ändamålsenlig eftersom de har andra behov av information än nyanlända.

Migrationsverket förordar istället att samhällsintroduktion särskilt anordnas för asylsökande med specifik information om vad det innebär att vistas i Sverige under asylprocessen. Den nyligen införda samhällsintroduktionen för asylsökande bör på sikt utvärderas och istället utökas eller ändra innehåll vid behov.

Det framgår inte heller av betänkandet vad syftet skulle vara att lämna 100 timmar information om bosättning även till individer som inte har rätt att stanna kvar i Sverige. Skyldigheten att erbjuda samhällsorientering är idag kopplad till uppehållstillståndet och upphör tre år efter att det först beviljats,

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2013/33/EU från den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som söker internationellt skydd.

se 4 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Det saknas även en koppling till det nuvarande systemet om tidiga insatser för asylsökande. De olika informationsinsatserna byggs successivt och bildar en helhet. Förslaget skulle även innebära en ökad kostnad för kommunerna.

Förslag att uppdra åt Arbetsförmedlingen att genomföra kartläggningar av asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet. Utnyttja statistiskt baserade matchningsalgoritmer i Migrationsverkets bosättning av dem som fått uppehållstillstånd. Utvärdera verksamheten efter några år.

Migrationsverket har inget att erinra mot att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att kartlägga asylsökandes utbildning och yrkesverksamhet om dessa ska anvisas för bosättning. Som betänkandet uppger på sidan 665 så har Arbetsförmedlingen sedan år 2017 ett uppdrag att erbjuda asylsökande kompetenskartläggning.

Förslaget förutsätter att samtliga tidigare asylsökande som beviljats uppehållstillstånd och som vistas i anläggningsboende inför anvisning enligt bosättningslagen kartläggs.

Migrationsverket vill särskilt påtala att sedan 2019 utgör kvotflyktingar majoriteten av samtliga anvisade nyanlända. Kvotflyktingar beräknas utgöra mellan 75 – 80 procent av samtliga anvisade enligt bosättningslagen. Kvotflyktingar anvisas enligt bosättningslagen innan överföringen sker till Sverige och Migrationsverket fattar beslut om uppehållstillstånd direkt från underlag från FN:s flyktingorgan UNHCR. Det innebär att Arbetsförmedlingen inte kan kartlägga dessa kvotflyktingar på så sätt som avses i förslaget då dessa individer inte vistas i Sverige innan anvisning. Migrationsverket kan inte uttala sig om UNHCR även skulle kunna ombesörja sådan kartläggning, men en sådan kartläggning måste ske innan anvisning sker om en matchning ska vara möjlig.

Migrationsverket ställer sig positivt till förslaget om matchningsalgoritmer, men om dessa ska nå full effekt så bör de även omfatta personer som överförs till Sverige som kvotflyktingar.

Migrationsverket har utfört en förstudie som är i linje med kommissions förslag om matchningsalgoritmer.

Förslaget passar väl in i den digitala transformationen som Migrationsverket har påbörjat och har potential att bidra till bättre förutsättningar för nyanlända och deras anhöriga att integreras i det svenska samhället.

Migrationsverket vill även påtala att det måste finnas lagliga förutsättningar utifrån bestämmelser om sekretess och dataskydd för att ett sådant informationsutbyte ska ske och för att möjliggöra en sådan matchning.

Migrationsverket kan tillägga att Migrationsverket inte erbjuder bostad i kommunen på det sätt som framgår på sidan 492 i betänkandet, utan det handlar om att Migrationsverket beslutar om anvisning i enskilda fall enligt 5 § bosättningslagen avseende personer som beviljats uppehållstillstånd och bor i anläggningsboende. Det är sedan upp till kommunen att lösa boendefrågan. När det gäller principen om flyktingmottagande efter bärkraft, styrs bosättningen inte bara av kommunens arbetsmarknadsläge (eller rätteligen arbetsmarknadsförutsättningar) och tidigare mottagande av nyanlända, utan även av hur stort asylmottagande kommunen tidigare haft.

Förslag att regeringen bör skyndsamt låta utreda utformningen av och nivån på dagersättningen för asylsökande, så att en större del av de basala behoven täcks av dagersättning.

Av förarbetena till LMA framgår att i och med införandet av LMA fastställdes nivån på dagersättningen i kronor och den tidigare kopplingen mellan Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag och nivån på dagbidraget upphörde (prop. 1993/94:94, s. 46 - 47). Dagbidraget sänktes även något. Detta motiverades med att behovet av bistånd i vissa avseenden är större för den som varaktigt bor i Sverige än för asylsökande. Regeringen fann det rimligt att asylsökande under utredningstiden gavs en lägre ekonomisk standard än vad som tillkommer de som stadigvarande är bosatta i landet. I och med införandet av LMA infördes även skrivningen om att asylsökande inte skulle ha rätt till förmåner av motsvarande karaktär enligt den dåvarande socialtjänstlagen som de har rätt till enligt LMA där hänvisningen senare ändrats till motsvarande bestämmelser i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

LMA trädde i kraft långt innan nuvarande mottagandedirektiv fick effekt och nuvarande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft.

Migrationsverket tillstyrker förslaget att nivån på den schabloniserade dagersättning ses över och att dagersättningen höjs på så sätt att även omfatta utgifter som normalt ansöks om genom särskilt bidrag så att dagersättningen även inkluderar exempelvis kompensation för asylsökandes extra utgifter för glasögon, kläder och skor oberoende av säsong som inte ryms i dagens nivå på dagersättning. Det vore fördelaktigt om dessa typer av utgifter istället ryms inom en höjd nivå på den schabloniserade dagersättningen och inte ansöks om särskilt. En sådan justering av schablonbeloppen skulle öka möjligheten för digitalisering och automatisering av beslut om bistånd enligt LMA. Det skulle underlätta handläggningsprocesserna samt minska Migrationsverkets administration av ansökningar om särskilt bidrag. Det skulle även minska Migrationsverkets personalkostnader för processföring när beslut om att avslå ansökningar om särskilt bidrag överklagas till förvaltningsdomstolarna och domstolarnas kostnader för att avgöra sådana ärenden.

Justering av nivån på dagersättning och utformningen av bistånd till asylsökande bör även överensstämja med mottagandedirektivet i övrigt. Migrationsverket välkomnar därmed en sådan översyn.

Migrationsverket vill påtala att före detta asylsökande barnfamiljers rätt till bistånd enligt LMA upphör enligt 11 § LMA endast vid uppehållstillstånd eller när de lämnar landet. Rätten till bistånd upphör även när utvisningsbeslutet preskriberats då man inte längre anses omfattas av personkretsen i LMA (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande från den 10 november 2020 i mål nr 1262-20). Det innebär att före detta asylsökande familjer kan ha rätt till bistånd enligt LMA från Migrationsverket under hela preskriptionstiden när barnfamiljer vistas i Sverige utan tillstånd. På så sätt kan barnfamiljer som vistas i Sverige beviljas ekonomiskt bistånd enligt LMA trots att de inte är asylsökande längre i den mening som avses i mottagandedirektivet utan omfattas av återvändandedirektivet². Därtill saknas återvändandeaftal med de flesta ursprungsländer från vilka stora grupper av asylsökande kommer ifrån vilket gör att det blir svårt att verkställa beslut som rör barnfamiljer med tvång. Efter att avslagsbesluten i de tidigare asylärendena preskriberats kan dessa barnfamiljer återigen ansöka om asyl och få bistånd enligt LMA. Det innebär att barn i dessa familjer potentiellt kan ha bistånd enligt LMA som försörjning under hela eller en stor del av deras uppväxt och vistelse i Sverige, trots att bistånd enligt LMA är avsedd av vara en tillfällig försörjning under asylprocessen och på en nivå som ligger under socialbidragsnormen.

Den nuvarande regleringen i LMA förhindrar ett effektivt återvändande och bidrar även till ojämlika uppväxtvillkor för dessa barn. Det blir även oklart för kommuner och regioner om de ska erbjuda dessa barnfamiljer skolgång och sjukvård som papperslösa eller som asylsökande om de fortfarande har rätt till bistånd enligt LMA trots att de vistas i Sverige utan tillstånd. Det är även oklart på vilket sätt och om överhuvudtaget dessa insatser ska kompenseras från staten.

Det bör därmed även utredas om rätten till bistånd enligt LMA ska upphöra när före detta asylsökande istället befinner sig i återvändandeprocessen och inte längre omfattas av mottagandedirektivet samt om det är lämpligt att bistånd utbetalas på annat sätt under återvändandeprocessen, och i så fall på vilken nivå, när de före detta asylsökande istället omfattas av återvändandedirektivet eller om istället vistelsebegreppet i 2 kap. 1 § socialtjänstlagen om socialtjänstens övergripande ansvar ska tillämpas på denna grupp på samma sätt som gäller tredjelandsmedborgare inklusive minderåriga som aldrig tidigare legaliserat sin vistelse i Sverige genom asylansökan.

Migrationsverket vill därutöver särskilt påtala att antalet uppehållstillstånd på andra grunder än asylskäl, eller som inte i övrigt grundar sig i Sveriges konventionsåtaganden, som kan ansökas om efter avslutad asylprocess utan att lämna landet försvårar återvändandet och riskerar att bidra till en ökad ojämlikhet i samhället beroende på hur möjligheter till försörjning ser ut

² Europaparlamentets och Rådets direktiv (2008/115/EG) av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfarande för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

under den tiden som Migrationsverket prövar dessa ansökningar och under överklagandeprocessen.

Avsnitt 19.3.3 Etableringsinsatser för nyanlända vuxna

Bedömning om att ingångsavdraget kan förbättra chanserna för utrikes födda att få arbete.

Migrationsverket har inget att erinra mot utredningens bedömning.

Migrationsverket vill dock påtala att det är oklart om ingångsavdraget ska vara en subvention. Om det skulle ses som en subventionerad anställning kan det få motsatt effekt i och med att man idag inte kan få permanent uppehållstillstånd med stöd av 17 § i den tillfälliga lagen, eller motsvarande reglering i kommande lagstiftning, om man har en subventionerad anställning. Det är därmed osäkert hur detta kan påverka bedömningen av försörjningen i kommande bedömning av ansökan om permanent uppehållstillstånd utifrån försörjningsförmågan och det bör därmed förtydligas.

Avsnitt 1.3.4 Jämställd integration

Rekommendation om att myndigheter ska informera om möjligheten för föräldralediga nyanlända invandare att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstannivå. Informationen ska även ingå i den samhällsorientering som idag lämnas inom etableringsprogrammet och föreslås ges till asylsökande.

Migrationsverket avstyrker rekommendationen att asylsökande ska få sådan information genom att delta i samhällsorientering tillsammans med nyanlända av de skäl som redan framförts ovan.

Enligt 29 kap. 3 § skollagen (2010:800) har asylsökande inte rätt att delta i sfi eller annan undervisning i komvux. Rätt till utbildning i grundskole- och gymnasiestudier föreligger endast för asylsökande barn. På så sätt bedömer Migrationsverket att information inte är relevant under asyltiden utan att information istället bör lämnas som är mer relevant för vad det innebär att vara asylsökande i Sverige.

Migrationsverket har inga synpunkter på att informationen ges till nyanlända inom ramen för samhällsorientering inom etableringsprogrammet.

Rekommendation om att kommunerna ska säkerställa att anhöriginvandrare till andra än flyktingar, den så kallade utökade målgruppen, nås av information om rätten att delta i samhällsintroduktion.

Migrationsverket är positivt inställd till rekommendationen.

Det kan dock finnas rättsliga och praktiska problem om tanken är att Migrationsverket ska förse kommunerna med sådan information i avsaknad av sekretessbrytande bestämmelser eftersom Migrationsverket inte vet till vilken kommun dessa kommer anlända. Det är möjligt att betänkandet istället avser att informationen kommer vara tillgänglig för kommunen via folkbokföringen när folkbokföring skett.

Migrationsverket vill särskilt påtala att bristande jämställdhet, hedersproblematik och våld i nära relationer även är ett problem bland personer som beviljats uppehållstillstånd på andra skäl än skyddsskäl, eller fått uppehållstillstånd på anknytning till personer som fått uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. Det bör därför övervägas om samhällsorientering ska erbjudas även till personer som beviljats uppehållstillstånd på andra grunder än skyddsskäl och till personer som beviljats uppehållstillstånd på anknytning eller är medföljande till sådana personer.

Förslag att förtydliga jämställdhetsperspektivet i förordningen om samhällsorienteringen som reglerar syfte och innehåll för samhällsorientering.

Migrationsverket är positivt inställd till detta förslag.

Bedömning att hedersnormer och hedersrelaterat våld och förtryck begränsar framför allt många flickors och unga kvinnors livsmöjligheter, men även pojkar och män drabbas. Att motverka hedersrelaterat våld och förtryck är en jämlikhetsfråga som kommer att vara aktuell under längre tid och många olika insatser är angelägna.

Migrationsverket instämmer i bedömningen.

Avsnitt 19.3.5 Ökad statlig finansiering av integration

Förslag att utreda ett utökat statligt ansvar för nyanlända flyktingars bosättning, etableringsinsatser och försörjning under en längre tid än de två år som anges i bosättningslagen och etableringslagen.

Migrationsverket har inga synpunkter på att utökat statligt ansvar utreds.

Migrationsverket har även tidigare påpekat att det finns en otydlighet vad schablonersättning för nyanlända förväntas täcka. Migrationsverket ansvar för att ersätta kommunerna för mottagandet av nyanlända gäller främst under de första två åren, men vid försenad etablering kan det komma att avslutas först efter tre år efter uppehållstillstånd. Likaså finns det flera specifika ersättningar som kommunen kan få för kostnader under många år fram till personerna blir medborgare eller avlider. Det kan exempelvis avse ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd för tid långt efter etableringen.

Utifrån förslaget kan det även behövas en översyn av de förordningarna som reglerar de statliga ersättningarna för nyanlända.

Avsnitt 19.3.6 Arbetskraftsinvandring

Förslag om att anställningserbjudande som lämnas in till Migrationsverket vid prövning av arbetstillstånd ska vara rättsligt bindande.

Av förslaget framgår att utredningen föreslår att erbjudandet om anställning som utgör en del av ansökan om arbetstillstånd i Sverige ska vara bindande och en sådan bestämmelse föreslås föras in i 6 kap. 2 § utlänningslagen.

Utredning drar slutsatsen att det etableras ett anställningsavtal i och med att arbetstagaren skickar in anställningserbjudandet tillsammans med övriga handlingar till Migrationsverket som därefter accepteras, se sidan 695 där utredningen hänvisar till förarbeten (prop. 2012/13:148) som stöd för sin slutsats. Utredningen uppger på sidorna 695 – 696 i betänkandet att detta skulle kunna tolkas som att lagstiftaren bedömer att anställningserbjudandet är detsamma som en anställning. Utredningen har redogjort för Arbetsdomstolens avgörande i AD 2007 nr 1, där domstolen uttalat att ett anställningserbjudande inte är ett anställningsavtal men väljer ändå att lämna detta förslag. Utredningen anser att det som talar för ett bindande anställningserbjudande är att arbetskraftsinvandraren ska kunna förutse och genomdriva villkoren som ska gälla för anställningen, se sidan 697. Utredningen anser vidare att Migrationsverket därmed tidigt skulle kunna göra kontroller om anställningsavtalet är i linje med erbjudandet och, även om det delvis skulle utgöra en arbetsuppgift för Migrationsverket, så anser utredningen att det faktum att arbetstagaren kan häva avtalet kan verka avhållande.

Utredningen föreslår att anställningserbjudandet ska vara bindande och att arbetsgivaren ska åläggas sanktion om villkoren i anställningserbjudandet inte uppfylls. På sidan 696 anges att ett avtal kan omförhandlas av parterna, vilket framgår av lag och kollektivavtal. Det är dock enligt Migrationsverket otydligt hur denna rätt förhåller sig till det som anges i betänkandet, det vill säga hur förslaget om att villkoren i anställningserbjudandet är bindande och avsteg från dessa kan leda till sanktion förhåller sig till avtalsfriheten och möjligheten att omförhandla villkoren (s. 696). Migrationsverket efterfrågar förtydligande och anser att det bör framgå av lagstiftningen om villkoren i anställningserbjudandet har överordnad ställning i relation med kraven som framgår av 6 kap. 2 § utlänningslagen, det vill säga att anställningsvillkoren ska vara i nivå med kollektivavtal, gällande praxis eller vad som är brukligt i branschen. Frågan är om anställningsvillkoren kan rymmas inom ramen för kollektivavtalsenliga villkor eller villkor inom yrket eller branschen accepteras om dessa avviker från anställningserbjudandet men har förhandlats fram av arbetsgivaren och arbetstagaren.

I 7 kap. 7 e § utlänningslagen finns en återkallelserregel av vilken framgår att uppehållstillstånd för arbete ska återkallas om villkoren enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen inte längre är uppfyllda och bestämmelsen tar sikte på kollektivavtalsenliga villkor. Det innebär att ett tillstånd inte kommer att återkallas i situation där anställningsvillkor är sämre än villkor i anställningserbjudandet men ryms ändå inom ramen för kollektivavtalsenliga villkor eller villkor branschen eller yrket. Arbetstagaren får därmed fortsatt arbeta hos samma arbetsgivare.

Det behöver tydliggöras om systemet med bindande anställningserbjudande innebär att tillståndet ska återkallas om villkoren i anställningserbjudandet inte längre är uppfyllda, oavsett om de förändrade anställningsvillkoren fortsatt är i nivå med de villkor som framgår av 6 kap. 2 § utlänningslagen. Relationen mellan nivån i 6 kap. 2 § utlänningslagen och de villkor som framgår av anställningserbjudandet måste därmed förtydligas.

Det är av förslaget oklart vad som menas med att arbetstagaren löper mindre risk för återkallelse av sitt tillstånd, med beaktande av den oklara relationen mellan det bindande anställningserbjudandet och utformning av återkallelseregeln i 7 kap. 7 e § utlänningslagen.

Att anställningserbjudande är bindande eller ett anställningsavtal bifogas ansökan kan också föranleda att arbetsgivaren kommer att förlita sig på Migrationsverkets bedömning, utan att följa de regler som framkommer av 6 kap. 2 § utlänningslagen. Löner och övriga villkor omförhandlas av arbetsmarknadsparter årligen och den som anställer en arbetskraftsinvandrare har att följa bland annat löneutvecklingen. Att Migrationsverket vid ett tillfälle accepterar villkor i ett bindande anställningserbjudande eller anställningsavtal kan ge arbetsgivaren incitament att det är dessa villkor som gäller framöver. Om anställningsvillkoren inte når upp till kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen kommer en ansökan om förlängt tillstånd att avslås och arbetskraftsinvandraren kan komma att utvisas om denne inte hittar en annan anställning inom tre månader. Därför är det av vikt att förtydliga förhållandet mellan de erbjudna villkoren som är bindande och 6 kap. 2 § utlänningslagen.

Arbetsstillstånd grundat på anställning i Sverige beviljas även enligt 6 a kap (EU-blåkort), 6 b kap. (ICT-tillstånd) och 6 c kap. (säsonganställning) utlänningslagen. Anställningsvillkoren som prövas i samband med ansökan om arbetsstillstånd framgår av anställningserbjudande som bifogas ansökan. Det är oklart om förslaget rörande rättsligt bindande anställningserbjudande även ska gälla för dessa. Det bör nämnas att även i dessa fall får tillståndet inte ges om villkoren är sämre än de villkor som framgår av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Migrationsverket konstaterar vidare att författningsförslaget på sidan 992 i det aktuella betänkandet (2020:46) skiljer sig från det alternativa förslag som föreslås i delbetänkande av utredningen om arbetskraftsinvandring Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5) där författningsförslaget om ändring i 6 kap. 2 § framgår på sidan 202 istället alternativt föreslås ha lydelsen *som har ett anställningsavtal* istället för nuvarande *som erbjudits en anställning*.

Det konstateras på sidan 168 i SOU 2021:5 att ett anställningserbjudande inte är rättsligt bindande för parterna enligt nu gällande rätt utan att som regel ingås ett anställningsavtal först när utlänningsen har fått sitt arbetstillstånd beviljat. Det sammanfaller med den tolkning som migrationsdomstolarna gör idag.

Samma utredning (SOU 2021:5) uppger att det finns ett antal skäl som talar mot att anställningsavtalet ska vara bindande och föreslår att anställningserbjudandet inte ska bli bindande, se sidan 182. Ett bindande anställningserbjudande uppges i SOU 2021:5 tidigare ha kritiserats för att det skulle kunna leda till att en arbetsgivare skulle bli bunden av ett visst erbjudande under en både lång och obestämd tid under tiden ansökan om arbetstillstånd handläggs. Enligt SOU 2021:15 kan mycket ha förändrats för arbetsgivaren när väl arbetstillståndet beviljas som gör att anställningsvillkoren behöver ändras i förhållande till vad som erbjöds. Både arbetsgivarens och arbetstagarens förutsättning kan ändras väsentligt innan beslutet om arbetstillstånd är fattat och arbetstagaren är på plats för att börja arbeta. Både arbetsgivarens och arbetstagarens behov kan ha förändrats som gör att anställningsvillkoren behöver ändras i förhållande till vad först erbjöds. Ett bindande anställningserbjudande uppges även förhindra den avtalsfrihet som finns för parterna idag. Samma invändning som finns mot att anställningsavtalet ska bifogas ansökan om arbetstillstånd riktas även mot att anställningserbjudandet ska vara bindande.

Utredningen om arbetskraftsinvandring (2021:5) föreslår två alternativ när det gäller frågan: det ena är att ett anställningserbjudande ska bifogas ansökan och Migrationsverket ska därefter kontrollera huruvida de erbjudna villkoren stämmer överens med det avtal som parterna ingått (se nedan). Det andra alternativet är att ett anställningsavtal ska bifogas ansökan om arbetstillstånd. Detta avtal ska skickas in tillsammans med ansökan om arbetstillstånd och ligga till grund för prövningen av om tillståndet kan beviljas. Av anställningsavtalet ska de villkor som gäller för anställningen framgå. Utredningens bedömning är dock att konsekvenserna av att ett avtal ska bifogas direkt vid ansökan om arbetstillstånd kan komma att minska arbetsgivarens incitament att anställa kompetens från utlandet. En annan aspekt som också ska ställas mot fördelarna för arbetstagaren är att även i de fall där ett anställningsavtal föreligger kan detta ändras om parterna är ense om det. Dessutom kan det uppstå konflikter om vilka anställningsvillkor som faktiskt har avtalats om avtalet är otydligt. Av utredningen framgår att detta även påpekades i SOU 2016:91. Anställningsavtal kan också ingås muntligt, varför ett krav på att anställningsavtalet ska ges in inte framstår som optimalt. Snarare skulle i så fall ett krav på uppgifter om villkoren för anställningen vara en mer ändamålsenlig lösning.

En fördel med att alla ska ge in anställningsavtalet vid ansökan är dock att Migrationsverket inte behöver lägga resurser på att göra ett urval av vilka avtal som ska kontrolleras. Detta ska dock vägas mot att Migrationsverket, när alla avtal kommer in, får en väldigt stor arbetsbörda med att granska en mängd olika avtal som inte heller nödvändigtvis innehåller alla de uppgifter

som behöver framgå för att Migrationsverket ska kunna göra ändamålsenliga kontroller av villkoren för anställningen. Det finns inga formkrav för anställningsavtal och de kan se olika ut mellan olika arbetsgivare. Det kan därför bli en svår uppgift för Migrationsverket att göra en effektiv prövning av anställningsvillkoren i avtal som inte är standardiserade på samma sätt som de erbjudande om anställning som nu bifogas ansökan om arbetstillstånd. I många fall skulle Migrationsverket förmodligen dessutom behöva begära in kompletterande uppgifter om anställningen. Även om ett anställningsavtal skickas med ansökan direkt står det som sagt parterna fritt att avtala om ändrade villkor efter att dessa skickats in till Migrationsverket. För att undvika att inhämtningen av avtalet blir verkningslöst anser därmed den utredningen (SOU 2021:5) att även en anmälningsskyldighet behöva införas.

Som nämnts ovan har utredningen om arbetskraftsinvandring föreslagit en alternativ lösning – att ett icke bindande anställningserbjudande bifogas ansökan om arbetstillstånd samtidigt som Migrationsverket ges möjlighet att vid vite förelägga en arbetsgivare till en person som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen att skicka in uppgifter om de villkor som gäller för anställningen (SOU 2021:5 s. 182). Migrationsverket ska därefter kontrollera om villkoren stämmer överens med kraven i 6 kap. 2 § utlänningslagen. Om villkoren inte stämmer ska arbetsgivaren ges tillfälle att åtgärda bristen. Arbetsgivaren som omfattats av denna kontroll kommer därefter att omfattas av anmälningsskyldighet, det vill säga skyldighet att anmäla förändringar i anställningsvillkoren till Migrationsverket. Syftet med detta förslag är bland annat att förhindra att arbetskraftsinvandrare arbetar under oskäliga villkor och att villkoren enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen är uppfyllda.

Någon generell anmälningsskyldighet som rör ändrade anställningsvillkor föreslås inte.

Migrationsverket efterfrågar förtydligande om hur de förslag som tas upp i två separata utredningar förhåller sig till varandra. Inget av de förslag som föreslås i utredningen om arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5) överensstämmer med förslaget i detta betänkande.

Frågan är även om de krav som ställs på anställningserbjudande och anställningsvillkor även ska avse personer som ansöker om permanent uppehållstillstånd med stöd av nuvarande 17 § i den tillfälliga lagen samt med stöd bestämmelserna i 5 § lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå samt reglerna som rör försörjning i Migrationskommitténs förslag.

Mot bakgrund av det ovanstående avstyrker Migrationsverket att anställningserbjudandet ska vara bindande då det inte är klarlagt att det är förenligt med svensk rätt och hur det ska tolkas utifrån övriga bestämmelser i utlänningslagen.

Om bestämmelsen införs i dess föreslagna lydelse bör det tydliggöras i utlänningslagen hur bestämmelsen förhåller sig till andra bestämmelser i lag.

Bedömning att med beaktande av riktlinjer för kriminalisering är det inte lämpligt att införa ett straffansvar för arbetsgivare som underlåter att uppfylla anställningsvillkoren.

Utredningen avråder från att införa en straffrättslig sanktion och som skäl anges att sådan sanktion är samhällets mest ingripande och förnedrande och bör tillgripas i sista hand eller vid de mest förkastliga gärningarna.

Migrationsverket har inga synpunkter avseende förslaget att inte införa ytterligare straffansvar för arbetsgivaren.

Förslag att införa bestämmelser om sanktionsavgift för arbetsgivare till arbetskraftsinvandrare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet, det vill säga när arbetskraftsinvandrarerna har fått sämre villkor än det som framgår av det bindande anställningserbudet.

För närvarande finns bestämmelser om straffansvar i 20 kap. utlänningslagen. Det finns även bestämmelser om sanktionsavgift i 20 kap. 5 § utlänningslagen och om särskild avgift i 20 kap. 12 – 14 §§ utlänningslagen samt annan särskild rättsverkan i 20 kap. 15 – 17 §§ utlänningslagen.

I betänkandet föreslås att det införs en möjlighet att ta ut en sanktionsavgift när arbetsgivaren inte uppfyller villkoren i det bindande anställningserbudet, se sid 707-709 och författningsförslaget på sid 993. En ny bestämmelse om sanktionsavgift föreslås att föras in i 20 kap. 18 § utlänningslagen.

Sanktionsavgiften föreslås vara 15 procent av den uteblivna lönen och en förhöjd sanktionsavgift på 25 procent föreslås gälla om andra villkor i anställningserbudet inte uppfylls och vid en *särskilt allvarlig överträdelse*. Avgiften ska kunna bestämmas högst till 10 procent av arbetsgivarens omsättning närmast föregående räkenskapsår. Avgiften får sättas ned helt eller delvis om *särskilda skäl* talar för det.

Utredningen anser att en sanktion mot arbetsgivaren skulle kunna bidra till att stärka arbetskraftsinvandrarernas ställning i förhållande till arbetsgivaren samt att en sanktionsavgift skulle kunna bidra till att upprätthålla legitimiteten i systemet för arbetskraftsinvandring, se sid. 699.

Frågan om kompensation till arbetstagaren har tidigare tagits upp i promemorian Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete (Ds 2018:7) där det föreslogs ett schablonbelopp. I delbetänkande av utredningen om arbetskraftsinvandring Ett

förbättrat system för arbetskraftsinvandring (SOU 2021:5) framgår på sidan 175 (se avsnitt 10.2.2 SOU 2021:5) att flera remissinstanser avrådde från möjligheten att ta ut en sanktionsavgift av arbetsgivare i remissvaren avseende Ds 2018:7. I det betänkandet (2021:5) uppges möjligheten att få ersättning för att man inte får stanna i Sverige som märklig, men däremot anser utredningen att ersättning för utebliven ersättning kan övervägas.

Utredningen (2021:5) bedömer att införa en ersättningskyldighet för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd som grundar sig på en anställning som inte uppfyller villkoren i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen inte är lämpligt eller rättssäkert. Det framfördes även att en skyldighet att utge kränkingsersättning bl.a. inte överensstämmer med systematiken i övrig arbetsrättslig lagstiftning om detta ska kunna ske utan culpa eller uppsåt. Det framgår även på sidan 176 – 177 i samma betänkande (SOU 2021:5) att betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91) bedömde att sanktionsavgift inte var tillräckligt och att den i så fall måste sättas i relation till arbetsgivarens ekonomiska förhållande för att vara kännbar och tillräckligt avskräckande, se SOU 2016:91 s. 74 ff.

Förslaget i det aktuella betänkandet (SOU 2020:46) är i huvudsak beräknat i relation till lönen och begränsas endast beloppsmässigt av ett tak beräknat utifrån företagets omsättning. Författningsförslaget om sanktioner står därmed inte i proportion till arbetsgivarens övriga ekonomiska förhållande på så sätt som framgår av SOU 2016:91 för att verka avskräckande.

Migrationsverket vill även uppmärksamma frågan om sanktionsavgift kan utgöra en dubbelbestraffning utifrån andra påföljder för arbetsgivaren och att Migrationsverket av sådana skäl skulle vara förhindrad att ta ut sanktionsavgift om det anses som en dubbelbestraffning av arbetsgivaren.

Migrationsverket anser vidare att det bör förtydligas hur Migrationsverket ska agera om arbetsgivare även riskerar annan påföljd samt hur ersättning i form av sanktionsavgiften till arbetstagaren förhåller sig till regelverket om förverkande som framgår av 20 kap. 15 – 17 §§ utlänningslagen och om dessa olika bestämmelser skulle kunna överhuvudtaget vara förenliga.

Migrationsverket anser därutöver att det behöver förtydligas vad som menas med *särskilt allvarlig överträdelse* samt vad som kan anses utgöra *särskilda skäl* för att sanktionsavgiften kan sättas ned. Detta för att säkerställa enhetlig tolkning och tillämpning.

Migrationsverket anser att det även bör förtydligas vad som är skillnaden mellan den förslagna lydelsen i 20 kap. 18 § utlänningslagen om att *arbetsgivare inte uppfyller villkoren i det bindande anställningserbudandet* och *om andra villkor i anställningserbudandet inte uppfylls* och vad som är skillnaden i dessa begrepp. Detta behöver förtydligas om lagen ska bli tydligare och enklare att tillämpa, och därmed minska handläggningskostnaderna.

Migrationsverket anser även att det behöver förtydligas om arbetsgivare har möjlighet att omförhandla anställningsvillkoren om arbetsgivaren inte längre har de ekonomiska förutsättningarna att uppfylla villkoren i anställningserbjudandet och om arbetsgivaren är skyldig att anmäla en försämring i arbetsvillkoren.

Frågan är även om motsvarande möjlighet till sanktion bör införas för andra typer av arbetstillstånd.

Dessutom underlättar det verkets arbete mot fusk i arbetslivet, människohandel och organiserad brottslighet.

Migrationsverket anser det inte troligt att antalet ansökningar om arbetstillstånd kommer minska till följd av sanktionsavgiften utan att antalet ansökningar om arbetstillstånd mer är avhängigt av situationen på svensk arbetsmarknad.

Som framgår av betänkandet kommer själva sanktionsavgiftshanteringen utgöra en ny uppgift för Migrationsverket och det görs även i utredningen vissa beräkningar på verkets ökade administrativa kostnader för hanteringen på sidan 1014 – 21.

Som Migrationsverket redogjort för ovan finns det vissa oklarheter i förslaget som kan påverka handläggningstiden negativt, t.ex. bedömningen om sanktionen ska vara 15 eller 25 procent av den uteblivna lönen. Det är därför svårt att göra en uppskattning av den totala handläggningstiden för ett genomsnittligt sanktionsärende. Om dessa frågor klargörs är det dock rimligt att anta en genomsnittlig handläggningstid om cirka tre timmar per sanktionsärende, såsom utredningen också har beräknat. En uppskattning av antalet sanktionsärenden per år är beroende av flera faktorer, bl.a. antalet arbetsmarknadsärenden och vilka segment av arbetsmarknaden som söker utländskarbetskraft. T.ex. går det att anta att certifierade arbetsgivare i större utsträckning än genomsnittet kommer att leva upp till anställningsvillkoren. Om de certifierade ärendena minskar i andel, som vi sett under pandemin, kommer även andelen sanktionsärenden att öka. Migrationsverket anser dock att antagandet om 2 000 – 4 000 sanktionsärenden per år är rimligt vilket i så fall skulle innebära extra kostnader avseende ökat bemanning på 3 – 6 miljoner kronor per år.³ Det är något högre än utredningens beräkningar vilket främst beror på att den inte tagit hänsyn till vad som är en årsarbetares produktiva tid.

Vad gäller övriga kostnader vill Migrationsverket särskilt påtala att införandet av en ny process kan komma att leda till större kostnader initialt när det gäller framtagande av styrdokument, rättsutredningar och annan

³ 2 000 – 4 000 ärenden á 3 timmars handläggning blir ca 6 000 – 12 000 timmars handläggning. Totalt antal arbetstimmar för en årsarbetare är 1 600 timmar, varav 80 procent är produktiv tid (1 280 timmar). Sanktionsärenden kommer att kräva ca 4,7 – 9,4 årsarbetare per år. Totala kostnaden för en årsarbetare inom prövningen är ca 650 000 kronor vilket innebär en totalkostnad på ca 3 – 6 mnkr/år.

vägledning samt även utgifter för digitalisering för att ha ett verksamhetsstöd för den nya hanteringen i och med ökade krav på myndigheten avseende digitalisering.

Det kan även övervägas om sanktionsavgiften istället lämpligtvis ska hanteras av Skatteverket eller Arbetsmiljöverket.

Mot bakgrund av det ovanstående avstyrker Migrationsverket förslaget om sanktionsavgifter i dess nuvarande utformning då frågan om sanktionsavgifter inte är tillräckligt analyserad och utredd.

Förslag att ersättning till arbetstagare som lidit skada ska betalas ut utan rättslig prövning.

Det framgår av utredningen att tillräcklig rättssäkerhet ska garanteras. Det framgår dock inte hur detta ska garanteras när sanktionsavgiften föreslås utbetalas utan rättslig prövning.

Förslag att återgå till den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen för att bedöma behovet av att rekrytera arbetskraft från tredjeland.

Av betänkandet framgår att förslag tidigare har lagts om att arbetstillstånd skulle avgöras utifrån arbetsmarknadens behov av en ny myndighet bestående av representanter för fack och arbetsgivare. Utredningen anser att det mot bakgrund av det som redogörs för avseende OECD:s analys 2011 framstår som en angelägen förändring. Enligt utredningen fann OECD att Sverige hade det mest öppna systemet i OECD av samtliga OECD-länder då reglerna saknade kvalifikationskrav och lönetrösklar samt inte heller innehöll några begränsningar av arbetstillstånd. OECD rekommenderade Sverige att bevaka ansökningar om arbetstillstånd till områden där det inte råder någon brist och till lågkvalificerade yrken.

Migrationsverket anser att det i utredningen saknas ett djupare resonemang kring de olika undergrupper som finns inom arbetstillstånd och att utredningen ger en förenklad bild. Migrationsverket saknar också ett resonemang om arbetskraftsinvandrarens möjlighet att ta del av den svenska arbetslöshetsförsäkringen ur ett jämställdhetsperspektiv. Anslutningsgraden till arbetslöshetskassa och facken är oklar då dessa troligtvis inte registrerar medlemmar utifrån medborgskap eller status i landet. Incitamenten att ansluta sig är rimligtvis låga på grund av alternativkostnaden. Följaktligen har arbetskraftsinvandraren inte möjlighet att ta del av dessa tjänsten till fullo och längre än tre månader, då arbetstagaren från tredje land endast har rätt att vara kvar i Sverige i tre månader för att söka nytt arbete förutsatt att personen har ett giltigt uppehållstillstånd för denna tid.

Migrationsverket anser även att det är oklart om utredningen åsyftar den prövning av villkoren som Migrationsverket gör, om utredningen här menar den s.k. arbetsmarknadsprövningen som gällde innan den senaste

lagstiftningen om arbetstillstånd trädde i kraft år 2008 eller om en helt ny ordning ska införas. Det saknas konkreta lagstiftningsförslag på hur denna ordning ska regleras. Denna eventuella återgång till ordningen som gällde innan år 2008 omnämns inte i SOU 2021:5.

Migrationsverket kan i sammanhanget särskilt lyfta fram att i den senaste lägesbilden från 2019 för det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet rekommenderas att arbetsmarknadsprövning införs i syfte att minska möjligheterna att utnyttja arbetstillstånd exempelvis för att komma åt välfärdsmedel eller exploatera (se Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019, Polismyndighetens dnr A457.772/2019).

Migrationsverket anser att förslaget bör förtydligas för hur denna myndighetsbaserade arbetskraftsinvandring ska ske i förhållande till nu gällande ordning.

Migrationsverkets ställer sig principiellt positiv till att arbetskraftsinvandringen i ökad grad styrs av den svenska arbetsmarknadens behov av kompetens och att den tar hänsyn till arbetslösheten och situationen på arbetsmarknaden i övrigt, men avstyrker förslaget i dess föreslagna utformning av de skäl som framgår ovan.

Korta anställningar och oklara arbetsförhållanden och ytterligare krav på tillsyn gällande arbetsmiljö

På sidan 630 i utredningen lyfts särskilt osäkra arbetsvillkor och risker för försvagade ansvarskedjor genom flera led av underentreprenörer som bidrar till att öka riskerna i arbetsmiljön. Kraven på tillsyn av arbetsmiljön ökar om ambitionen om uthålligt arbetsliv ska kunna realiseras.

Förslaget om ökad tillsyn välkomnas av Migrationsverket. Tillsyn och kontroll, men även fungerande system för sanktioner, kan anses vara ett nödvändigt verktyg för att stärka arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden.

Det kan ifrågasättas om Migrationsverket som tillståndsgivande myndighet ska utöva tillsyn. Det bör dock förtydligas om arbetsuppgiften ska ligga på exempelvis Arbetsmiljöverket, Skatteverket eller Migrationsverket, utifrån om det rör sig om andra villkor än de som Migrationsverket har att pröva.

Migrationsverket är sedan avgörandet MIG 2019:16 förhindrat att beakta huruvida arbetsgivaren har följt tvingande arbetsrättslig lagstiftning inom ramen för prövning av anställningsvillkoren. Därför behövs det ett fungerande system för att förebygga oklara arbetsförhållanden.

Övriga synpunkter

Mot bakgrund av den påverkan migrationen har haft på den ökade ojämlikheten i Sverige de senaste decennierna kan Migrationsverket inte se

att de konkreta framtagna författningsförslagen kommer få någon större påverkan på ojämlikheten. Det framstår inte som sannolikt att det bara är arbetskraftinvandringen som har lett till ökad ojämlikhet utan även uppehållstillstånd som beviljas på andra tillståndsgrunder. Det kan därmed finnas skäl att se över andra grunder för uppehållstillstånd som inte grundar sig i skyddsskäl och går utöver Sveriges konventionsåtaganden som leder till att personer med kort utbildningsbakgrund och svag förankring på arbetsmarknaden beviljas uppehållstillstånd i Sverige, vilket i sig försvårar etablering och integration i Sverige.

Se även Migrationsverkets remissvar angående utkast till lagrådsremiss Kompletterade regler för uppehållstillstånd vid gymnasiestudier, Ju2021/00574 från den 24 februari 2021, dnr 1.4.2-2021-2950 samt från den 7 december 2020 i dnr 1.4.1-2020-26950 respektive från den 8 januari 2021 i dnr 1.4.1-2020-31919 angående En långsiktig hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) från Migrationskommittén, Ju 2020/03125, och kompletterande promemoria till betänkandet.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad ställföreträdande generaldirektör efter föredragning av verksjuristen Anita Falkenhall. I den slutliga handläggningen har t.f. rättschef Carl Bexelius och rättsliga experten Anna Bartosiewicz deltagit.

Inga Thoresson Hallgren